Juha Raitio, OTT, VT
eurooppaoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Suuri valiokunta

Helsinki 8.6.2021

Lausunto liittyen valtioneuvoston selontekoon EU-politiikasta / SuV:n ja PeV:n yhteinen seminaari eduskunnan ja valtioneuvoston EU-päätöksenteon valtiosääntö- ja EU-oikeudellisista näkökulmista

1. Aluksi

Olen saanut kutsun osallistua Suuren valiokunnan ja Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemiseen keskiviikkona 9.6.2021 klo. 12.00-13.55. Keskityn lausunnossani tietoon saatettuun valtioneuvoston selontekoon EU-politiikasta oikeudellisesta näkökulmasta kuitenkin niin, että lausunnossani korostuu EU-oikeudellinen tulkinta.

2. Kommentti elpymisvälinettä koskevasta eduskuntakäsittelystä

Valtioneuvoston selonteossa todetaan sivulla 16 elpymisvälineestä seuraavaa:

"Suomi korostaa, että covid-19-kriisin aiheuttamiin talousvaikutuksiin liittyvä elpymisväline on kertaluontoinen ja poikkeuksellinen kriisitoimi, jonka kesto ja käyttötarkoitus ovat selkeästi rajatut. Elpymisvälineen oikeusperusta on poikkeukselliseen kriisitilanteeseen vastaaminen. Elpymisväline toteutetaan EU:n perussopimus-, lainsäädäntö- ja toimielinkehikon sisällä, toimielinten välistä tasapainoa horjuttamatta. Suomi on hyväksynyt elpymisvälineen näillä reunaehdoilla. EU:n monivuotinen rahoituskehys on jatkossakin ensisijainen tapa rahoittaa unionin toimintaa."

Yhdyn tähän valtioneuvoston tiivistykseen elpymisvälineestä ja perustelen seuraavaksi, miksi valtioneuvoston linjauksessa esitetty tulkinta pitää paikkansa. Otan tämän esiin siksi, että asiassa on kevään aikana esitetty julkisuudessa eriäviä tulkintoja sekä asiantuntijoiden että poliitikkojen piirissä.

2.1. Elpymisvälineen oikeusperustasta – Elpymisväline ei ole laiton ja EU noudattaa omia sääntöjään

Neuvoston oikeuspalveluiden 24.6.2020 päivätyn lausunnon (s. 50) mukaan elpymisvälineen oikeusperustaksi soveltuu SEUT 122(1) artikla, joka kuuluu seuraavasti:

"Neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta alueellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden perussopimuksessa määrättyjen menettelyjen soveltamista."

Korona-pandemia on aiheuttanut kiistatta poikkeuksellisen taloudellisen tilanteen, joka on johtanut elpymisvälineen tavoitteena olevaan taloudellisen tuen järjestelyyn "jäsenvaltioiden yhteisvastuun" (*solidarity*) hengessä. Oikeusperusta kytkee neuvoston oikeuspalvelun mukaan suunnitellut tukitoimet COVID-19-pandemiaan liittyviksi, mutta on huomioitava, että neuvoston oikeuspalvelu ei kytke COVID-19-pandemiaa SEUT 122(2) artiklan[1] tarkoittamaan luonnonmullistukseen rinnastuvaksi syyksi tukitoimille. Elpymisväline merkitsee neuvoston oikeuspalveluiden mukaan järjestelyä, jonka mukaisesti EU voi lainata varoja unionin erinäisten ohjelmien rahoittamiseksi.[2] COVID-19-pandemian vaikutukset vaikuttavat koko Euroopan unioniin ja tilanne on sikäli toinen

[1] Kyseissä kohdassa todetaan seuraavaa: 2. Jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdystä päätöksestä.

[2] Ks. Neuvoston oikeuspalveluiden lausunto, 24.6.2020, nro. 9062/20, s. 48, kohta 119.

kuin Kreikan velkakriisin aikaan. Siispä ns. solidariteettiperiaatetta korostava SEUT 122(1) artikla on keskeinen oikeusperusta elpymisvälineen taustalla, mutta pelkästään sen varaan tulkintaa ei voida rakentaa.

Syynä on se, että SEUT 310 artiklan mukaan EU:n tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta[3] varten ja talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa. Tämä ei ole kirjoitettu punnintanormin eli periaatteen muotoon, vaan tämä on selkeä sääntö, vaikka sitä kutsutaankin EU:n budjetin tasapainoperiaatteeksi. Se saa ilmaisunsa myös budjetin varainhoitosääntöjä koskevassa asetuksessa (EU, Euratom) 2018/1046[4], jonka 17 artiklan mukaan tasapainoperiaatteella tarkoitetaan sitä, että budjetin menojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa kunakin varainhoitovuonna, joka on SEUT 313 artiklan mukaan kalenterivuosi. On huomattava, että ns. *lending & borrowing*-periaatteella toteutettu velkaantuminen ei riko budjetin tasapainoperiaatetta, koska sekä otettu laina että annettu laina merkitään taseeseen ja pelkät lainanhoitokulut tulevat menoiksi tuloslaskelmaan.

Tässä piilee nyt neuvoston oikeuspalveluiden (NOP) selvityksen ydin, eli kuinka budjetin tasapainoperiaatetta noudatetaan, jos satoja miljardeja jaetaan avustuksina, jotka muodostavat budjettiin menoerän, jota ei voida lainalla kattaa SEUT 310 artiklan budjetin tasapainoperiaatteen nojalla? Vastaus perustuu kahteen seikkaan. Ensinnäkin järjestely on määrä toteuttaa EU:n toimintabudjetin ulkopuolisena SEUT 175(3) artiklan tarkoittamana järjestelynä, johon liittyvät tulot ja menot eivät muodollisesti tulkiten vaikuta toimintabudjetin tasapainoon. Vielä merkittävämpi perustelu on se, että neuvoston oikeuspalveluiden mukaan komission ehdotusta on muutettava niin, että budjettiin menon muodostavaa avustusta on tasapainotettava "jäsenvaltioiden peruuttamattomalla, lopullisella ja täytäntöönpanokelpoisella" maksutakuulla eli siis käytännössä jäsenvaltioiden antamalla takauksella. Tämä seikka ei kuitenkaan vaikuta saaneen mitään erityisen merkittävää painoarvoa perustuslakivaliokunnan kesällä 2020 antamassa lausunnossa.[5] Tässä yhteydessä voidaan lisäksi viitata SEUT 323 artiklaan, josta ilmenee, että EU voi huolehtia siitä, että käytettävissä on varoja, joiden avulla unioni voi täyttää velvollisuutensa kolmansia osapuolia eli tässä

[3] Varainhoitovuosi alkaa SEUT 313 artiklan mukaan tammikuun alusta ja päättyy joulukuun loppuun.
[4] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta, EUVL, N:o L 193, 30.7.2018, s. 1-122.
[5] Ks. PevL 16/2020 vp.

tapauksessa velkojia kohtaan.

Sitten tullaan seuraavaksi kysymykseen, miten voidaan ymmärtää SEUT 310(1) artiklan säännös, jonka mukaan "kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon". Tätä on kutsuttu budjetin yhtenäisyysperiaatteeksi.[6] On huomattava, että yhtenäisyysperiaate ei vesitä mahdollisuutta toimintabudjetin ulkopuoliseen järjestelyyn, jota tarkoitetaan SEUT 175(3) artiklassa. Neuvoston oikeuspalveluiden lausunnossa kuitenkin korostetaan, ettei elpymisvälineen kaltainen toimintabudjetin ulkopuolinen järjestely voi muodostua uudenlaiseksi tavaksi rahoittaa EU:n toimintaa. Se on selkeästi poikkeus budjetin yhtenäisyysperiaatteesta, mutta poikkeuksena sallittu ja perusteltu SEUT 122(1) ja 175(3) artiklan nojalla. Elpymisvälinettä voidaan tässä katsannossa pitää pandemia-tilanteen luomaan kaikkiin jäsenvaltioihin kohdistuvaan taloudelliseen shokkiin liittyvänä kertaluonteisena järjestelynä.

2.2 **Miten EU-oikeutta pitäisi tulkinta ?**

Edellä esittämäni tulkinta elpymisvälineestä edustaa Suomessa varsin tyypillistä ja perinteistä ns. oikeuspositiivista laintulkintaa, joka lähtee tulkinnassa kirjoitetun normin kielellisestä ilmaisusta, normiformulaatiosta, ja mikäli kielellinen ilmaisu ei anna riittävää pohjaa tulkinnalle, etenee seuraavaksi systeemiseen ja sen jälkeen teleologiseen (tavoitelähtöiseen) tulkintaan. Systeemisellä tulkinnalla haetaan koherenssia sen normiston tulkintaan, josta kulloinkin on kyse. Esimerkiksi tässä tapauksessa SEUT 310 artiklan budjetin tasapainoperiaatetta on tulkittava siinä kontekstissa, jonka oikeusperustaa koskeva SEUT 122 artikla ja toimintabudjetin ulkopuolisia järjestelyjä koskeva SEUT 175(3) artikla asettavat.

Tähän oikeuspositivistiseen tulkintatraditioon liittyy sen huomioon ottaminen, millainen ns. institutionaalinen tuki on olemassa tietylle tulkintaan vaikuttavalle argumentille. Niinpä neuvoston oikeuspalveluiden lausunto ei ole elpymisvälinettä koskevassa väittelyssä mikä mielipide tahansa, vaan se on tässä vaiheessa institutionaalisen tukensa vuoksi paras käytettävissä oleva EU-oikeudellinen analyysi elpymisvälineestä ja sen oikeusperustasta. Lisäksi on huomattava, että oikeuspalveluiden lausunto perustui sitovien EU:n perussopimuksen artikloiden tulkintaan EU-tuomioistuimen relevanttiin oikeuskäytäntöön viitaten. Oikeusteorian piirissä on erilaisia luokitteluja myös normien sitovuuden osalta ja voidaan todeta oikeuspalveluiden lausunnon perustuvan vahvasti

[6] Ks. esim. Niemeläinen Heikki: Euroopan unionin elpymisväline raha- ja pääomamarkkinoiden näkökulmasta, Defensor Legis 4/2020, s. 695.

sitovien normien tulkintaan.[7] On turhaa haikailla EU-tuomioistuimen tulkintaa asiasta tässä vaiheessa. Suhtaudun kriittisesti siihen, millä tavoin suomalaisessa elpymisvälinettä koskevassa prosessissa neuvoston oikeuspalveluiden lausuntoon on suhtauduttu väheksyvästi tai vähintäänkin pidättyvästi.[8] Esimerkiksi perustuslakivaliokunta vaikuttaa pitävän elpymisvälinettä pulmallisena SEUT 125 artiklan näkökulmasta[9], vaikkei se neuvoston oikeuspalveluiden mukaan sovellu elpymisvälineeseen kaikkia EU-maita koskevana järjestelynä.[10] Toisaalta perustuslakivaliokunta kyllä myös toteaa sen, ettei neuvoston oikeuspalveluiden mukaan elpymisväline kuulu SEUT 125 artiklan soveltamisalaan[11], minkä vuoksi perustuslakivaliokunnan lausunto on tältä osin hieman vaikeasti tulkittava. Tulkitsen asian tässä selkeästi neuvoston oikeuspalveluiden kanssa samalla tavalla.

Voidaan esittää kysymys, kilpaileeko perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp neuvoston oikeuspalveluiden lausunnon kanssa. On huomattava, että kun perustuslakivaliokunta vain määritteli käsittelyjärjestyksen elpymisvälinettä koskevalle asialle Suomen eduskunnassa ja kun se sittemmin eduskunnassa hyväksyttiin yli 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä, niin tämä on korostetusti Suomeen liittyvä asiantila. Perustuslakivaliokunta on varsin poikkeuksellinen järjestely eurooppalaisessa katsannossa ja perustuslaillisuuden ennakkovalvontajärjestelmänä sen työ ajoittuu elpymisvälinettä koskevassa asiassa samaan vaiheeseen kuin neuvoston oikeuspalveluiden. On syytä korostaa, että käsitellessään EU:n laajuisia ja kaikkiin jäsenvaltoihin merkittävästi vaikuttavia kysymyksiä perustuslakivaliokunta ei lausunnoillaan vaikuta pelkästään Suomeen, vaan myös Euroopan unioniin. Tässä katsannossa erityistä huomiota EU:n tasolla kiinnittää, jos käsillä olevan asiakokonaisuuden EU-oikeudellinen arviointi jollain tavalla poikkeaa neuvoston oikeuspalveluiden tulkinnoista. Julkisuudessa käydyssä keskustelussa korostui sen pohdinta, onko elpymisväline kertaluonteinen järjestely vai ei. Tiettyä epäileväisyyttä elpymisvälinejärjestelyn kertaluoteisuudesta ilmentää esimerkiksi seuraava perustuslakivaliokunnan muotoilu: "*Ilman selkeää tahdonilmaisua ainutkertaisuudesta jäsenvaltioilta ehdotuksen hyväksyminen saattaisi muuttaa tosiasiallisesti unionin luonnetta sekä unionin ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta tavalla, joka ei myöskään*

[7] Ks. Esim. Siltala, Raimo: A Theory of Precedent, From Analytical Positivism to Post-Analytical Philosophy of Law, Oxford, Hart publishing, 2000, s. 53.
[8] Ks. PeVL 14/2021 vp., esim. kohta 13.
[9] Ibid, s. 1: "Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan mukaan ehdotukset ovat lisäksi osin pulmallisessa suhteessa SEUT 125 artiklan mukaisen kiellon vastata jäsenvaltion velasta kanssa. Ne merkitsevät tosiasiassa unionin käyttötarkoitussidonnaisiksi tuloksi merkittävän 750 miljardin euron lainanoton yhteisvastuullisia piirteitä".
[10] Ks. Neuvoston oikeuspalveluiden lausunto, 24.6.2020, nro. 9062/20, s. 65, kohdat 161-164. Tämä tulkintaeroavaisuus on ilmeinen, koska kohdassa 164 todetaan suoraan seuraavasti: "*The NGEU, therefore, falls outside the scope of application of Article 125(1) TFEU*".
[11] Ks. PeVL 14/2021 vp, kohta 34.

välttämättä ole vaikuttava unionin SEU 3 artiklan mukaisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta".[12]

Tässä yhteydessä on syytä viitata neuvoston oikeuspalveluiden lausuntoon, jonka mukaan SEUT 122(1) artiklan perusteella omaksutut toimet ovat väliaikaisia (*temporary*) ja niistä ei voi tulla EU:n pysyvä toimintamuoto.[13] Varsin selkeästi asia ilmaistaan lausunnon kohdassa 121 seuraavasti:

"*It cannot be used for the purpose of regulating a matter on a permanent basis or to replace the ordinary financing of EU policies, since this would encroach on the relevant substantive legal bases provided by the Treaties*".[14]

Asian oikeudelliseen arviointiin ei vaikuta se, mikäli esimerkiksi joku komissaari tai yksittäinen valtionpäämies esittäisi elpymisvälinettä pysyväksi järjestelyksi.

Lausunnollaan PevL 14/2021 vp perustuslakivaliokunta sai EU:n laajuisen huomion. En ota kantaa asian poliittisiin ulottuvuuksiin, vaan kiinnitän kriittistä huomiota siihen, ettei perustuslakivaliokunta kaikilta osin ottanut eurooppaoikeudellisen tulkintansa pohjaksi neuvoston oikeuspalveluiden lausuntoa, vaikkakin sen huomioi. Tämä on ongelmallista siksikin, että perustuslakivaliokunta, tai sen enemmistö, sivuutti lausunnossaan huomattavan pääosan niistä oikeudellisista asiantuntijalausunnoista, joita elpymisvälineestä oli keväällä 2021 pyydetty. Kiistakysymys koskee sitä, merkitseekö tämä elpymisvälinettä koskeva ehdotus Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille vai ei. Perustuslakivaliokunta vaikuttaa jakautuneen osin puoluepoliittisten jakolinjojen mukaisesti äänestysratkaisussaan.

2.3 Arvio PeV:n ja SuV:n työskentelystä

Kun elpymisvälineen kaltaisia EU-asioita eduskunnassa käsitellään, niin soisin, että jatkossa enemmän painoarvoa annettaisiin Suuren valiokunnan tekemälle työlle. Kesällä 2020 Suuri valiokunta kuuli lainoppineiden ja politiikan tutkijoiden lisäksi myös useita talouden asiantuntijoita, jolloin elpymisvälineen sisältö ja tavoitteet hahmottuivat mielestäni selkeämmin kuin niissä perustuslakivaliokunnan kuulemisissa, joissa olen ollut läsnä asiantuntijana. On esimerkiksi voitu laskea, että kesällä 2020 jäsenvaltioiden kannatti alhaisempien korkokulujen vuoksi esittää EU:ta

[12] Ibid, kohta 49.
[13] Ks. Neuvoston oikeuspalveluiden lausunto, 24.6.2020, nro. 9062/20, s. 55, kohta 137.
[14] Ibid, s. 49, kohta 121.

käytettäväksi elvyttämiseen sen sijaan että kukin jäsenvaltio olisi hankkinut elvyttämiseen tarvittavat lainat markkinoilta itsenäisesti.[15] Tätä jäsenvaltioiden itsenäisesti toteuttamaa velkaantumista on silti tapahtunut ja myös Suomessa varsin huomattavassa määrin. On myös huomattava, että elpymisvälineen kautta syntyy EU:n laajuisia hankintapyyntöjä ja näihin julkisiin hankintoihin voivat myös suomalaiset yritykset osallistua niin, että vähintäänkin tilaisuus viennin edistämiseen syntyy. Voidaan kysyä, olisiko laskelma mahdollisesta korkoedusta toisenlainen, kun/jos EU:lla on lisää velkaa 750 miljardia nykytilaan verrattuna. Korostan siten yksittäistapauksellisen harkinnan merkitystä.

Valtiosäännön näkökulmasta on myös tärkeää huomata, että varsin perustellusti pääministerille neuvottelumandaatin Eurooppa-neuvoston kokouksiin antaa Suuri valiokunta, joka on oman tulkintani mukaan elpymisvälinettä koskevassa päätöksentekoprosessissa toiminut koko ajan oman kompetenssinsa ja tehtävänsä mukaisesti ja asian riittävän monipuolisen oikeudellisen, poliittisen ja taloudellisen arvioinnin mahdollistaen. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan enemmistön kannanmuodostukseen suhtaudun kriittisemmin edellä mainituin perustein.

3. Lopuksi – EU:n arvot ja oikeusvaltio

Lopuksi haluan korostaa valtioneuvoston EU-selonteon tavoin EU:n arvopohjan tukemisen merkitystä, eli siis SEU 2 artiklan mukaisesti oikeusvaltio, demokratian ja ihmisoikeuksien tukemista (s. 18). Olen työssäni Helsingin yliopiston oikeusvaltiota Suomessa ja EU:ssa tutkivan VN-TEAS-hankkeen vastuullisena johtajana havainnut, että EU:n arvopohja rapautuu huolestuttavasti muutamissa jäsenvaltioissa komission ns. oikeusvaltioraporttien perusteella ja niistä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Esimerkiksi tuomioistuimen riippumattomuuteen tai median sananvapauteen liittyy erityisiä ongelmia tietyissä maissa. Suomen EU-politiikassa pidänkin todella kannatettavana määrätietoista työtä oikeusvaltiollisuuden edistämiseksi. Oikeusvaltiollisuus luo omalta osaltaan pohjaa jäsenvaltioiden keskinäiselle luottamukselle, mikä on viime kädessä EU:n toiminnan edellytys.

Helsingissä 8.6.2021

Juha Raitio

[15] Ks. Niemäläinen, Heikki: Euroopan unionin elvytysväline raha- ja pääomamarkkinoiden näkökulmasta, Defensor Legis, 4/2020,. s. 700-703.